Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aan de
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
dhr. drs. H.W.M. Schoof

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Contactpersoon

nota

Aanbieding onderzoeksrapport

Datum
26-02-2015

Ons kenmerk
2417/621398/15

Bijlagen
Onderzoeksrapport

Van
Directeur WODC
Datum/eindparaaf
2/3/15

Concipiënt
Datum/paraaf

Bijgaand treft u het onderzoeksrapport 'Foreign financing of Islamic Institutions in the Netherlands. A study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis' aan.

Het rapport wordt *te uwer kennisneming* aangeboden zonder voorstel voor agendering in de bestuursraad.

Het onderzoek is in de periode juni 2014 – februari 2015 uitgevoerd door S. Hoorens M.Sc., J. Krapels Ph.D., M. Long M.A., T. Keatinge M.A., N. van der Meulen Ph.D., K. Kruithof M.A. M.Sc., Jacopo Bellasio M.A., Anna Psiaki B.A. and Gursel Aliyev M.A. van onderzoeksbureau RAND Europe.

Doelstelling

Het onderzoek is opgezet naar aanleiding van de Motie Segers (Kamerstukken II, 2012-2013, 29 754, nr. 221) en richt zich op de buitenlandse financiering van moskeeën en hoger onderwijsinstellingen in Nederland en de eventuele voorwaarden die daarbij zijn gesteld. Vanwege de complexiteit van het onderzoek en de onzekere beschikbaarheid van gegevens heeft het WODC het onderzoek verdeeld in drie deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek betreft een haalbaarheidsstudie waarvan de resultaten hier worden gerapporteerd.

De haalbaarheidsstudie heeft tot doel de uitvoerbaarheid vast te stellen van een veelomvattende studie naar de aard en omvang van buitenlandse financiering aan islamitische instellingen in Nederland en de eventueel daarbij gestelde voorwaarden.

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

Datum
26-02-2015

Ons kenmerk
2417/621398/15

Het plan was na gebleken uitvoerbaarheid in een tweede deelonderzoek zo precies mogelijk de omvang van de financiële stromen vanuit het buitenland naar de islamitische instellingen te schatten en in een derde deelonderzoek de eventuele invloed van de buitenlandse financiers op de islamitische instellingen in kaart te brengen.

Samenvatting

Uitgangspunten bij de opzet van het onderzoek

De islamitische instituties in het onderzoek worden gevormd door moskeeën, moskeeverenigingen en twee hoger onderwijsinstellingen.
Het onderzoek richt zich op de financiering door buitenlandse overheden of daaraan gerelateerde actoren, waaronder centrale fondsen.

Het onderzoek bevat een korte check om na te gaan in welke mate financiering vanuit het buitenland ook voorkomt bij andere religies. Deze worden aangeduid als de referentiereligies.

Voor de haalbaarheidsstudie zijn vooral gegevens uit het publieke domein verzameld. Waar mogelijk en aanwezig zijn deze aangevuld met vertrouwelijke informatie.

In het onderzoek zijn gegevens verzameld uit zes landen die in de media en onderzoeksrapporten in verband zijn gebracht met de financiering van islamitische instellingen in Nederland, te weten: Marokko, Koeweit, Qatar, Saoedi Arabië, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten.

Aanpak

Het onderzoek kent een multi-methoden aanpak, waarbij de volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

Achtergrondinformatie
- Analyse van wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken;
- Inventarisatie en evaluatie van online beschikbare informatie en data;
- Interviews met sleutelinformanten.

Referentiereligies
- Quick scan literatuur;
- Interviews met sleutelinformaten.

Onderzoek in de financierende landen
- Documentanalyse van overheidsinstellingen en centrale charitatieve fondsen;
- Inventarisatie en evaluatie van online beschikbare publieke informatie.

In het onderzoek zijn de volgende bronnen in Nederland onderzocht op bruikbaarheid voor het krijgen van inzicht op de omvang van buitenlandse financiering en de eventuele voorwaarden daarbij:
- Jaarverslagen van islamitische instellingen in Nederland;
- Dossiers van rechtszaken;
- Kadastergegevens;
- Handelsregister van de Kamer van Koophandel;
- Gemeentelijke bouwvergunningen;
- Politiegegevens[1];
- Data van het Openbaar Ministerie[2];

[1] Data van de Nationale Politie konden in het onderzoek niet worden verzameld, waardoor de mogelijke bijdrage van politiegegevens niet kon worden beoordeeld. Meer hierover onder het kopje evaluatie van het onderzoek.

- Online beschikbare gegevens en data.

Deze bronnen zijn geanalyseerd aan de hand van een quasi-experimentele aanpak. Daarbij zijn twee steekproeven getrokken uit een lijst met 355 islamitische instellingen in Nederland. De eerste steekproef (n=19) wordt door de onderzoekers aangeduid als 'doelgerichte' steekproef. Deze is getrokken uit een lijst van moskeeën en onderwijsinstellingen die in de media of in onderzoeksrapporten in relatie zijn gebracht met financiering vanuit het buitenland. De tweede steekproef betreft een controlegroep (n=20) die aselect is getrokken. De informatie die in Nederland is verzameld is getrianguleerd met de informatie die in de financierende landen is verzameld.

Conclusies

De haalbaarheid van het uitvoeren van de deelonderzoeken twee (een zo compleet mogelijke inschatting van de omvang van de buitenlandse financiering van de islamitische instellingen) en drie (de bepaling van de uitgeoefende invloed van de buitenlandse financiers op het beleid van de instellingen) is beoordeeld aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Deze zijn in *italics* zijn weergegeven.

Welke informatie is beschikbaar in Nederland over de aard en omvang van buitenlandse financiering van islamitische organisaties door statelijke actoren in het buitenland?
Er bestaan officiële verbindingen tussen bepaalde moskeeën in Nederland en buitenlandse overheden (bijvoorbeeld het Turkse Diyanet) of internationale organisaties (bijvoorbeeld Milli Görüs). De documentatie die daarover verzameld kon worden biedt geen overkoepelend overzicht van de omvang van de financiering die de islamitische instellingen in Nederland krijgen vanuit het financierende land. Indicaties van buitenlandse financiering, zoals gerapporteerd in de media of in rapporten, konden in een aantal gevallen worden geverifieerd met gegevens uit publieke bronnen en de geraadpleegde vertrouwelijke gegevens.

De Nationale Politie reageerde, ondanks herhaaldelijke *reminders*, pas op een toestemmingsverzoek voor het gebruik van politiegegevens nadat de dataverzamelingsperiode voor het onderzoek was afgesloten. Als gevolg daarvan kon geen koppeling worden gemaakt met gegevens van het Openbaar Ministerie met als gevolg dat de bijdrage van eventueel beschikbare strafrechtelijke informatie niet kon worden beoordeeld.

Is het op basis van de beschikbare informatie mogelijk om de omvang en aard in kaart te brengen van financiering door buitenlandse overheden aan islamitische instellingen in Nederland?
Met de verzamelde gegevens is in enkele gevallen de buitenlandse financiering van instellingen in de steekproef aangetoond. De verzamelde gegevens vormen echter onvoldoende basis voor het uitvoeren van een betrouwbare schatting van de omvang en aard van de financiering voor de instellingen in de steekproeven.

Volgens de literatuur spelen informele transacties en contante betalingen een belangrijke rol in het financiële verkeer tussen islamitische organisaties. Er blijkt bij de islamitische instellingen in het onderzoek weinig transparantie te bestaan

---

[2] De politiedata zouden worden gekoppeld aan die van het OM. Omdat de politiegegevens niet konden worden verzameld kon de koppeling met OM gegevens niet tot stand komen.

over financiële zaken. Daarbij kregen de onderzoekers geen toegang tot cruciale informatie over girale financiële transacties.

Extrapolatie van de verzamelde gegevens over de financiering van islamitische instellingen zou waarschijnlijk leiden tot een vertekende schatting van de omvang van de financiering, een overschatting, omdat er zo goed als alleen in de 'doelgerichte' steekproef buitenlandse financiering is aangetoond. Voor de instellingen uit de aselecte steekproef zijn er nauwelijks indicaties gevonden die duiden op buitenlandse financiering.

Wat zou de betrouwbaarheid zijn van schattingen over de omvang en de aard van buitenlandse financiering aan islamitische instellingen?
De wisselende kwaliteit van de verzamelde gegevens beperkt de mogelijkheid om een overkoepelend beeld te schetsen van de omvang van de buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland. De verzamelde data over de instellingen in de steekproeven was regelmatig incompleet. Bovendien is er slechts beperkte transparantie over de inkomsten, uitgaven, activa en passiva van deze instellingen.

Een omvattende inventarisatie van de omvang van de buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland vereist toegang tot aanvullende, niet-publieke bronnen. Daarbij kan worden gedacht aan informatie van inlichtingendiensten en van financiële instellingen over giraal geldverkeer. Voor het haalbaarheidsonderzoek waren deze informatie niet toegankelijk.
De onderzoekers stellen dat het zelfs voor inlichtingendiensten lastig zal zijn om voor alle - naar schatting - 450 moskeeën in Nederland vertrouwelijke gegevens op te vragen aangezien er voor het gros van de moskeeën geen reden lijkt te zijn om aan te nemen dat er onregelmatigheden plaatsvinden.

Wat weten we over de mogelijke invloed van buitenlandse financiers op islamitische instellingen in Nederland?
Op basis van de verzamelde gegevens kan geen algemene conclusie worden getrokken over de voorwaarden waaronder de buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland plaatsvindt. Aanwijzingen voor de invloedsuitoefening van buitenlandse financiers op het management van deze instellingen zijn mogelijk te vinden in het historisch overzicht van het bestuurslidmaatschap in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel: 17% van de bestuursleden in de 'doelgerichte' steekproef bleek in het buitenland te zijn geboren en nu ook nog in het buitenland te wonen. In de aselecte steekproef was dit slechts 1,5%.
Analyses van de gegevens uit het Handelsregisters wezen daarnaast uit dat bij de instellingen uit de 'doelgerichte' steekproef veel meer niet-ingezetene bestuursleden voorkomen dan bij de instellingen uit de aselecte steekproef. Dit suggereert dat de instellingen die regelmatig het nieuws halen niet representatief zijn voor alle islamitische instellingen.

Wat zou de betrouwbaarheid zijn van inschattingen van voorwaarden die aan buitenlandse financiering worden gesteld?
Publiekelijk toegankelijke informatie maakt het niet mogelijk algemene conclusies te trekken over de voorwaarden waaronder financiering vanuit het buitenland plaatsvindt. De onderzoekers spreken ook de verwachting uit dat het verbeteren van deze informatie, bijvoorbeeld door het verbeteren van de precisie en de betrouwbaarheid, niet leidt tot beter inzicht in de aard van de invloed die buitenlandse financiers uitoefenen.

Welke informatie is beschikbaar in de geselecteerde financierende landen die inzicht kan geven over de omvang en aard van financiering aan islamitische instellingen in Nederland?
Er is weinig transparantie over de uitgaven van charitatieve instellingen in de zes geselecteerde financierende landen: Marokko, Koeweit, Qatar, Saoedi Arabië, Turkije en de Verenigd Arabische Emiraten. Uit de lokale media in deze landen blijkt in enkele gevallen dat personeel van Nederlandse ambassades officiële gelegenheden heeft bijgewoond ter gelegenheid van de opening van een nieuwe moskee. Wellicht dat het raadplegen van het ambassadepersoneel een nuttige aanvulling kan zijn om het inzicht in de omvang en aard van de financiering van islamitische instellingen in Nederland te verbeteren. Wel moet worden opgemerkt dat in het onderzoek niet is nagegaan in hoeverre het ambassadepersoneel bereid en gemachtigd is om dergelijke informatie te verstrekken.

Is het mogelijk om specifieke voorbeelden van buitenlandse financiering aan islamitische organisaties in Nederland te traceren in de financierende landen?
Bij de meeste geselecteerde landen blijkt uit de gevonden documentatie dat er een actief beleid is van het financieren van islamitische instellingen in buitenland. Landen met een grote moslimbevolking in Afrika en Azië krijgen daarbij de prioriteit. Met uitzondering van een paar gevallen konden de geraadpleegde bronnen in de financierende landen de financiering van Nederlandse islamitische instellingen niet bevestigen.

RAND komt tot de eindconclusie dat een systematische analyse van publieke en justitiële bronnen niet kan leiden tot een betrouwbare schatting van de aard en omvang van de buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland en de eventueel daarbij gestelde voorwaarden. Ook spreken de onderzoekers de verwachting uit dat een aanvulling van de verzamelde gegevens onvoldoende zal bijdragen om dit oordeel bij te stellen.

Wel kunnen individuele instellingen gedetailleerd worden onderzocht. Daarbij lijkt de lijst van bestuursleden uit het Handelsregister een kansrijk startpunt te zijn. Van de personen op deze lijst zouden de justitiële antecedenten kunnen worden bepaald, ook kunnen de connecties met andere islamitische instellingen worden vastgesteld. Dit zou mogelijk connecties met organisaties en / of tussenpersonen die betrokken zijn bij financiering vanuit het buitenland van islamitische instellingen in Nederland aan het licht kunnen brengen.

Hoewel deze exercitie voor alle circa 450 moskeeën in Nederland kan worden uitgevoerd bevelen de onderzoekers dat niet aan. In de eerste plaats omdat het hierbij om kostbaar en weinig efficiënt onderzoek gaat, waarvoor speciale opsporingsbevoegdheden noodzakelijk lijken te zijn. In de tweede plaats is buitenlandse financiering van instellingen niet *a priori* problematisch of onwenselijk, laat staan illegaal. In de derde plaats heeft het haalbaarheidsonderzoek geen aanwijzingen opgeleverd dat buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland op grote schaal voorkomt. En tenslotte, in de vierde plaats, is in het onderzoek gebleken dat invloedsuitoefening op islamitische instellingen vanuit het buitenland zich grotendeels lijkt te beperken tot de instellingen uit de 'doelgerichte' steekproef waarvan al bekend was dat ze vanuit het buitenland zijn gefinancierd.

RAND sluit het rapport af met twee aanbevelingen voor het verkrijgen van een beter inzicht in de aard en omvang van buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland.

Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)

Datum
26-02-2015

Ons kenmerk
2417/621398/15

De eerste aanbeveling is gebaseerd op de identificatie in het onderzoek van een aantal internationaal opererende organisaties die mogelijk optreden als tussenpersoon of makelaar tussen buitenlandse financiers en instellingen in Nederland. Nadere studie naar deze partijen lijkt gerechtvaardigd omdat ze een belangrijke rol lijken te spelen bij het koppelen van fondsen en moskeeën. De tweede aanbeveling is de verbetering van de financiële transparantie in de sector om te bereiken dat de instellingen die niets te verbergen hebben en transparantie willen betrachten ook niet worden bloot gesteld aan nader onderzoek. Instellingen kunnen worden uitgenodigd hun financiële jaarverslagen te publiceren. De beschikbare middelen voor onderzoek en opsporing kunnen dan worden ingezet voor de instellingen niet transparant willen opereren.

Evaluatie van het onderzoek
Ondanks de garantie dat de organisaties en individuen anoniem konden blijven en dat de informatie vertrouwelijk zou worden behandeld bleken verschillende organisaties terughoudend bij het verlenen van medewerking aan het onderzoek. In het onderzoek kon de mogelijke bijdrage van gegevens en informatie van de Nationale Politie niet worden beoordeeld, omdat de Nationale Politie, ondanks diverse *reminders*, pas vier maanden nadat hen een toestemmingsverzoek was gedaan respondeerde. Toen was de dataverzamelingsperiode echter al afgesloten. Het plan was de politiegegevens te koppelen aan gegevens van het Openbaar Ministerie. Omdat er geen politiegegevens konden worden verzameld kon ook de mogelijke bijdrage van de gegevens bij het Openbaar Ministerie niet worden onderzocht.

Ondanks deze beperkingen hebben de onderzoekers een grote inspanning geleverd en is in relatief korte tijd een grote hoeveelheid aan bronnen van grote diversiteit in Nederland en in zes financierende landen systematisch onderzocht. Het doorzettingsvermogen van de onderzoekers is daarbij flink op de proef gesteld, niet alleen omdat niet alle partijen meewerkten aan het onderzoek maar ook omdat slechts een heel beperkt deel van de uitgevoerde werkzaamheden zicht opleverde op de financiering van islamitische instellingen in Nederland en/of de voorwaarden die de buitenlandse financiers daaraan verbonden. De onderzoekers hebben hun inspanningen minutieus gerapporteerd in het eindrapport.

Openbaarmaking
Drie maanden na oplevering van het rapport is het de onderzoekers toegestaan ook zonder onze toestemming de publiciteit te zoeken. Het rapport is aan het WODC opgeleverd op 25 februari 2015. Voorgesteld wordt aan de openbaarmaking (door verzending aan Tweede Kamer en publicatie op de WODC-website) geen actieve voorlichting te koppelen.

Bezetting begeleidingscommissie
Het onderzoek werd, op verzoek van het WODC, begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof.dr. J. Rath (Universiteit van Amsterdam). De commissie bestond verder uit prof. dr. R. Bekkers (Vrije Universiteit), prof. dr. H. Visser (Vrije Universiteit), drs. J. Rijbroek (Ministerie van Sociale Zaken), dr. H. van Miert en drs. L. Vleugels (Ministerie van V&J, NCTV) en dr. H. van der Veen (WODC).